

Dictamen nº: **339/12**
Consulta: **Consejera de Educación y Empleo**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **06.06.12**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 6 de junio de 2012, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Educación y Empleo, al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula el Programa de Excelencia en Bachillerato en los institutos de educación secundaria de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 25 de mayo de 2012 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por la consejera de Educación y Empleo, sobre el proyecto de Decreto, por el que se regula el Programa de Excelencia en Bachillerato en los institutos de educación secundaria de la Comunidad de Madrid.

Se solicita la emisión del dictamen por la vía de urgencia invocando el artículo 16.2 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

A dicho expediente se le asignó el número 332/12, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo

Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 6 de junio de 2012.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

Según se explicita en la parte expositiva, la finalidad de la norma proyectada es implantar el Programa de Excelencia en Bachillerato en los institutos de educación secundaria de la Comunidad de Madrid, mediante dos opciones, los centros de excelencia y las aulas de excelencia, como instrumento adecuado para que los alumnos de Bachillerato con especial motivación y capacidad puedan profundizar en el conocimiento científico, humanístico y tecnológico con un alto nivel de exigencia.

El Decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva dividida en cinco artículos y dos disposiciones finales.

El artículo 1 señala que el decreto tiene por objeto regular el Programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de educación secundaria de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2 establece los destinatarios del programa, que serán, según el apartado 1 de este artículo, los alumnos que hayan finalizado la etapa de Educación Secundaria Obligatoria con un buen expediente académico y deseen cursar el Bachillerato con un alto nivel de exigencia. El apartado 2 de este segundo artículo de la norma proyectada concreta los requisitos que deben acreditar los alumnos que deseen incorporarse al Programa de Excelencia. Estos requisitos, que se establecen con carácter alternativo y

no acumulativo, son haber concurrido a las pruebas de los premios extraordinarios de Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Madrid o bien haber obtenido en las materias Lengua Castellana y Literatura, primera Lengua Extranjera, Ciencias Sociales, Geografía e Historia y Matemáticas de cuarto de la Educación Secundaria Obligatoria una nota media igual o superior a 8.

El artículo 3 fija las características generales del Programa de Excelencia en Bachillerato. De esta manera establece las modalidades en que dicho programa podrá impartirse, el currículo de las materias y el sistema de evaluación, promoción y titulación de los alumnos. Además establece que los alumnos que cursen este Programa de Excelencia deberán realizar un proyecto de investigación. Finalmente prevé la posibilidad de que se puedan otorgar premios de excelencia a aquellos alumnos que hayan cursado este Bachillerato con las mejores calificaciones y hayan realizado los mejores proyectos de investigación.

El artículo 4 regula una de las dos modalidades del Programa de Excelencia en Bachillerato, las denominadas aulas de excelencia. Según el apartado 1 los institutos de educación secundaria con aula de excelencia deberán contar con al menos un grupo del Programa de Excelencia en Bachillerato. Los apartados 2 y 3 fijan los requisitos de admisión de alumnos en esas aulas incluidas en el programa y establece la preferencia en la incorporación a los grupos establecidos como aulas de excelencia de los alumnos del propio centro donde se implante el Programa de Excelencia en esta modalidad, pudiendo ser admitidos alumnos procedentes de otros centros.

El artículo 5 regula la otra modalidad de implantación del Programa de Excelencia en Bachillerato, los denominados centros de excelencia, definidos en la norma proyectada como aquellos centros dedicados

preferentemente a la impartición de las enseñanzas de Bachillerato con las características del Programa de Excelencia. El artículo establece los criterios de admisión en estos centros de excelencia por remisión a los criterios de admisión establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, así como a la baremación de los mismos fijados por la Comunidad de Madrid.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y la aplicación de lo establecido en el decreto.

La disposición final segunda señala que el decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

Además de la norma proyectada (Documento 1), el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos que, debidamente numerados, se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Memoria del análisis de impacto normativo de la directora general de Educación Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial, en la que se analiza la oportunidad de la propuesta, su adecuación al orden de distribución de competencias, el rango de la norma y la competencia del Consejo de Gobierno para su aprobación, el impacto económico y presupuestario, así como el impacto por razón de género (Documento 2 del expediente).

2.- Informe de 22 de mayo de 2012 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Empleo, en el que se analiza el coste económico que supone la implantación del Programa de

Excelencia en el curso 2012-2013, de acuerdo con las previsiones proporcionadas por la Dirección General de Educación Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial (Documento 3 del expediente).

3.- Informe favorable al proyecto de decreto emitido por la directora general de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda el día 24 de mayo de 2012 (Documento 4 del expediente)

4.- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Empleo de remisión del proyecto de decreto a las demás Consejerías de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se regula el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones (Documento 5 del expediente).

5.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Empleo de 25 de mayo de 2012 (Documento 6 del expediente).

Con posterioridad a la remisión del proyecto reglamentario a este Consejo Consultivo para la emisión de su dictamen preceptivo, el día 30 de mayo de 2012 se ha remitido a este Consejo e incorporado al expediente los siguientes documentos:

1- Un nuevo texto del proyecto de decreto como consecuencia de las observaciones formuladas por el Consejo Escolar así como por las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías.

2- Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 29 de mayo de 2012.

3- Informe de la directora general de Educación Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial acerca de la incorporación al proyecto de las observaciones formuladas por el Consejo Escolar.

4- Observaciones formuladas por las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid al proyecto de decreto.

5- Nuevo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Empleo.

6- Nueva memoria del análisis de impacto normativo suscrita por la directora general de Educación Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial.

El día 31 de mayo de 2012 se ha recibido en este Consejo, como complemento al expediente, el informe de esa misma fecha del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Empleo con el conforme del subdirector general de lo Consultivo y Asuntos Constitucionales de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Tras la emisión del mencionado informe se ha elaborado un nuevo proyecto de decreto y se ha evacuado un nuevo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Empleo que también han sido remitidos a este Consejo Consultivo en la precitada fecha.

Por último, el 1 de junio de 2012 se ha recibido en este órgano, e incorporados al expediente, los tres votos particulares formulados al dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, suscritos por los consejeros representantes de Comisiones Obreras, FAPA Francisco Giner de los Ríos y UGT.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

El Consejo Consultivo emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en adelante LCC), que *ad litteram* dispone que: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud de la consejera de Educación y Empleo, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LCC.

El proyecto de decreto que pretende aprobarse se dicta, como más adelante se verá, en ejecución de una ley, por lo que corresponde al Pleno del Consejo Consultivo dictaminar sobre el mismo, a tenor de lo previsto en el artículo 13.2 de la LCC.

Conviene en este punto hacer alguna referencia más extensa al carácter ejecutivo del reglamento que se pretende aprobar mediante el proyecto de decreto sometido al dictamen de este Consejo Consultivo.

Como ya recordábamos en nuestro Dictamen 191/08 de 10 de diciembre de 2008, tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado español afirmaba ya en su viejo Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la “*desenvolver la ley preexistente*”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo”, como el “complemento”, como la pormenorización de la Ley, son o pueden ser

fines del Reglamento de ejecución. Hecho que, como afirma la doctrina científica, no es más que la consecuencia de un proceso evolutivo que ha generado una multiplicidad de variedades de colaboración entre la ley y el reglamento; modalidades innumerables que sólo difieren entre sí por el dato puramente cuantitativo del grado de cesión de espacio normativo de la ley en favor del reglamento.

Como ya citamos en anteriores dictámenes de este Consejo (*vid* 448/09 y 544/09, entre otros) el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, sostiene que son «reglamentos ejecutivos» *“aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley»”*.

Por su parte, el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de marzo de 2007, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, delinea las características de los reglamentos ejecutivos frente a los reglamentos organizativos, a los efectos de la exigencia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico:

“A la hora de determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, existe una copiosa jurisprudencia de esta Sala en la que se trazan las características definitorias de los llamados “reglamentos ejecutivos” frente a los “reglamentos organizativos”. Así, en lo que se refiere a la categoría de los denominados reglamentos ejecutivos,

extraemos de la sentencia de la Sección 4^a de esta Sala de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003 [RJ 2005, 8256]) -y en el mismo sentido pueden verse, entre otras, las sentencias de la propia Sección 4^a de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003) y 9 de noviembre de 2003 (recurso 61/2003)- las siguientes consideraciones: << (...) En cuanto a los supuestos en que dicho dictamen resulta preceptivo, conviene precisar, como señala la sentencia de 15 de julio de 1996 (RJ 1996, 6394), que a tales efectos, "son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba "Reglamentos de ley". Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE (RCL 1980, 921), los Reglamentos "secundum legem" o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991 [RJ 1991, 8178]) y los Reglamentos independientes que -"extra legem"- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (...) >>"

En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01 [RJ 2004, 3286]) declara que: << (...) Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo

de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La sentencia de 14 de octubre de 1997 (RJ 1997, 7213) resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996 (RJ 2002, 6672) , afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982 [RTC 1982, 18], fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados (...) ”.

En el presente caso, es claro que, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decreto, el mismo no puede por más que considerarse ejecutivo de la propia Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Por ello, resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.1.c) de la LCC, conforme al cual “*El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos:*

c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”.

La solicitud de dictamen ha sido firmada por la consejera de Educación y Empleo, como resulta del artículo 14.1 de la LCC, al disponer: “*El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros*”.

Por otra parte el presente dictamen ha sido emitido dentro del plazo de quince días al haberse requerido con carácter de urgencia.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

La Constitución Española contempla y reconoce, en su artículo 27, como derecho fundamental, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, estableciendo su apartado quinto que “*los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes*”. La educación es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencia exclusiva de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, adoptar su normativa de ejecución y desarrollo.

En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), que deja en manos de las diferentes Administraciones educativas establecer el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la Ley, del que deben formar parte los aspectos señalados como básicos en la propia norma. En relación con el Bachillerato, el artículo 34.3 de la LOE dispone que corresponde al Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, establecer la estructura de las modalidades del Bachillerato, las materias específicas de cada modalidad y el número de estas materias que se deben cursar. Asimismo, en su artículo 6.2, establece

que corresponde al Gobierno fijar las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera, apartado 2, letra c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. De esta manera el Real Decreto 1467/2007, de 2 noviembre viene a establecer la estructura y las enseñanzas mínimas del Bachillerato.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto es la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollos.

Sobre la base de esta previsión estatutaria se traspasaron a la Comunidad de Madrid, mediante Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo, las funciones y servicios de la Administración del Estado, así como los medios adscritos a los mismos en materia de enseñanza no universitaria. En concreto, de acuerdo con el punto B. letras d) y h) del Real Decreto corresponden a la Comunidad de Madrid *“las funciones relativas a la creación, puesta en funcionamiento, modificación, transformación, clasificación, traslado, clausura, supresión, régimen jurídico, económico y administrativo de las unidades, secciones y centros a los que se refiere el apartado anterior, en todos sus niveles y modalidades educativas (entre la que se incluye el Bachillerato)”* y *“la aprobación, en el ámbito de sus competencias, del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado”*.

En desarrollo de lo dispuesto en el título I capítulo IV de la LOE y el Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, la Comunidad de Madrid, en uso de sus competencias en materia de ejecución anteriormente señaladas, aprobó el Decreto 67/2008, de 19 de junio, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del Bachillerato constituido por el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de estas enseñanzas (artículo 1 del Decreto 67/2008).

La norma ahora proyectada se dicta en desarrollo de la LOE, por lo que resulta indiscutible la competencia de la Comunidad de Madrid. Como hemos señalado, la competencia en materia de ejecución comprende el desarrollo reglamentario de las normas con rango de ley.

En atención a lo expuesto puede afirmarse que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

El rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Tratándose de una materia respecto de la cual no opera la reserva de ley, no hay óbice a que, desde la Comunidad Autónoma, se dicte una norma reglamentaria que verse sobre esta materia.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la precitada Ley.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

1.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Educación Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial de la Consejería de Educación y Empleo, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de decreto, al ser el órgano competente para el ejercicio de las funciones relativas a la ordenación académica de las enseñanzas correspondientes al Bachillerato, con arreglo a lo establecido en el artículo 8 del Decreto 149/2011, de 28

de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Empleo.

2.- En cumplimiento de lo establecido en el transcritto artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha incorporado al expediente una memoria del análisis de impacto normativo suscrita por la directora general de Educación Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial, con el contenido que viene establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

De esta manera la memoria analiza la oportunidad de la propuesta desde la perspectiva de los principios inspiradores del sistema educativo español plasmados en la LOE y la finalidad de la etapa educativa de Bachillerato. También contiene la memoria una referencia sucinta al contenido de la norma y su análisis jurídico desde el punto de vista del rango de la norma proyectada, así como sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

Sobre el impacto económico y presupuestario, la memoria valora económicamente el coste de la implantación del Programa de Excelencia en Bachillerato en tres apartados referidos a gastos de funcionamiento, recursos humanos e inversión en infraestructuras y equipamiento, atendiendo de manera diferenciada a las dos modalidades de implantación del Programa de Excelencia en Bachillerato, esto es, aulas de excelencia y centros de excelencia.

Finalmente, en cuanto al impacto por razón de género, se menciona que el proyecto no supone discriminación alguna por razón de género, recoge el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, y destaca su fundamento en el respeto a los derechos y libertades fundamentales, en la

igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, la igualdad de trato y no discriminación de las personas con discapacidad.

3.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes de las Secretarías Generales Técnicas de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno y de la Consejería de Presidencia y Justicia. Las Consejerías de Transportes e Infraestructuras, Sanidad y Asuntos Sociales han remitido escrito señalando que no efectuaban observaciones. No se ha incorporado al expediente documentación, informe ni escrito de renuncia a realizar observaciones por parte de la Consejería de Economía y Hacienda y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Las observaciones formuladas al proyecto de decreto han sido fundamentalmente de técnica legislativa.

5.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución dispone que “*elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden*

relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado". No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, "no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)".

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado en la medida en que, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, dictamen que se ha emitido con fecha 29 de mayo de 2012, con tres votos particulares, en el que se formulan algunas observaciones, la mayor parte de ellas de estilo. En este punto es importante recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la meritada ley, en el Consejo Escolar están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros), a los que pudiera afectar la norma proyectada, por lo que entiende el Consejo Consultivo que puede prescindirse, en este caso, del trámite de audiencia.

6.- Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter

meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Empleo informe de 31 de mayo de 2012, formulando algunas observaciones.

7.- Al tener la norma proyectada implicaciones presupuestarias, según resulta de la memoria del análisis de impacto normativo, se ha emitido el informe preceptivo de la Consejería de Economía y Hacienda previsto en la disposición adicional primera de la Ley 5/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

1.- El examen del contenido de la norma proyectada permite afirmar que cumple adecuadamente la finalidad pretendida con su aprobación. Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, el proyecto obedece a la necesidad de ofrecer a los alumnos que han concluido la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, y que muestran una especial capacidad y motivación, el instrumento adecuado para profundizar en los conocimientos propios del Bachillerato con un alto nivel de exigencia. Para la consecución de dicha finalidad se crea el Programa de Excelencia en Bachillerato dirigido a alumnos con un buen expediente académico e instrumentado a través de dos modalidades, los centros de excelencia, configurados en la norma proyectada como centros docentes dedicados preferentemente a la impartición de las enseñanzas de Bachillerato con las características del Programa de Excelencia, y las aulas de excelencia ubicadas en los institutos de educación secundaria que deben contar al menos con un grupo de alumnos del Programa de Excelencia en Bachillerato.

La regulación del llamado Programa de Excelencia en Bachillerato, establecido en la norma proyectada, respeta los principios configuradores generales del sistema educativo español establecidos en la LOE y los

particulares de esa concreta etapa educativa establecidos tanto en la propia LOE, como en el Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas, así como la norma autonómica en la materia constituida por el Decreto 67/2008, de 19 de junio, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del Bachillerato. En este punto conviene recordar que el artículo 1 de la LOE al establecer los principios inspiradores del sistema educativo español incluye como tales la calidad de la educación, la equidad garantizada mediante la atención a la diversidad de los alumnos y la flexibilidad para adecuar la educación a las diferentes aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, así como a los cambios que experimentan el alumnado y la sociedad. Buscar la excelencia como persigue la norma proyectada es lógica consecuencia del respeto a la calidad en la educación y la atención a la diversidad de las capacidades y aptitudes de los alumnos. Al mismo tiempo responde a la finalidad que persigue esa etapa educativa dirigida a proporcionar al alumnado formación, madurez intelectual y humana, conocimientos y habilidades que les permitan desarrollar funciones sociales e incorporarse a la vida activa con responsabilidad y competencia, así como ofrecerles una preparación especializada acorde con sus perspectivas e intereses de formación (artículo 32 de la LOE, artículos 1 y 2 del Real Decreto 1467/2007 y artículos 2 y 3 del Decreto 67/2008).

Por otro lado, la norma proyectada respeta íntegramente la regulación establecida para el Bachillerato en los textos normativos citados al regular por remisión a dichas disposiciones las normas de acceso de los alumnos, las modalidades de impartición del Bachillerato, el currículo de las materias de Bachillerato en el Programa de Excelencia, así como la evaluación, promoción y titulación de los alumnos que sigan el Programa de Excelencia en Bachillerato.

En este punto no está de más recordar que de acuerdo con lo previsto en el capítulo IV de la LOE, el Bachillerato se organiza en diferentes modalidades, con materias comunes, materias de modalidad y materias optativas que se orientan a la consecución de los objetivos, comunes a todas las modalidades, recogidos en la citada ley.

Las modalidades se organizan en relación con los grandes ámbitos del saber y con las enseñanzas que constituyen la educación superior, tanto universitaria como no universitaria, que pueden cursarse después del Bachillerato.

La finalidad de las enseñanzas mínimas es asegurar una formación común a todos los alumnos y alumnas dentro del sistema educativo español y garantizar la validez de los títulos correspondientes, como indica el artículo 6.2 de la LOE.

El Bachillerato, como cada una de las etapas o enseñanzas que componen el sistema educativo, está dotado de un currículo integrado, según explican los precitados textos normativos, por el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación (artículo 6 de la LOE). En lo que se refiere al Bachillerato, el Real Decreto 1467//2007, al fijar las enseñanzas mínimas correspondientes, concreta los objetivos, contenidos, competencias básicas y criterios de evaluación de las distintas materias que se imparten a lo largo de la misma. El Decreto autonómico 67/2008, completa, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la ordenación general del Bachillerato y el currículo de esta etapa educativa de acuerdo con la competencia que a la Administración educativa autonómica le confiere el artículo 6.4 de la LOE.

En el caso de la norma proyectada, la regulación establecida es absolutamente respetuosa con la regulación que acabamos de citar en

cuanto que las modalidades en las que podrá impartirse el Bachillerato en el Programa de Excelencia (artículo 3.2 del proyecto) son las previstas en el artículo 6 del Decreto autonómico 67/2008, la titulación del alumnado que participe en el programa, título de bachiller, (artículo 3.5 del proyecto) es la correspondiente a esa etapa educativa, y el régimen de evaluación y promoción (artículo 3.5 del proyecto) se rige por las normas establecidas con carácter general para esa etapa educativa (así artículos 12 y 13 del Decreto 67/2008). Por otra parte, el currículo de las materias del Bachillerato en el Programa de Excelencia incluye las enseñanzas establecidas en el Decreto 67/2008 y por último la incorporación de los alumnos a las aulas de excelencia (artículo 4) y los centros de excelencia (artículo 5 del proyecto) debe ajustarse según la norma proyectada a los criterios de admisión de alumnos establecidos en la LOE (artículos 84 y 85 de ese texto legal).

De acuerdo con lo expuesto, nada sustancial tiene que objetar este Consejo Consultivo al contenido del proyecto propuesto, en cuanto que como dijimos *supra* responde adecuadamente a la finalidad pretendida y resulta coherente y adecuado a la normativa vigente en la materia que hemos citado reiteradamente a lo largo de este dictamen.

2.- No obstante, el parecer favorable que merece a este Consejo la norma proyectada conforme a lo que acabamos de expresar, entendemos oportuno, con la finalidad de coadyuvar en la medida de lo posible a la mejora del texto proyectado, realizar las siguientes observaciones al articulado:

En primer lugar, con carácter general cabe señalar que nos encontramos con un instrumento normativo genérico en el que se contiene una delimitación en grandes líneas del Programa de Excelencia que pretende regular, susceptible de su posterior ordenación a través de una regulación

más detallada en aspectos que en el proyecto remitido aparecen meramente apuntados, como puede ser lo relativo al proyecto de investigación que los alumnos que cursen el Programa de Excelencia deben desarrollar. El texto proyectado se limita a citarlo sin mayor desarrollo (artículo 3.3) o los denominados premios de excelencia que se establecen como una posibilidad en el artículo 3.6 del proyecto. Ahora bien existen algunos aspectos que entendemos que forman parte de lo que constituyen características generales del programa, y que como tal sí deberían figurar en el texto para evitar los problemas de interpretación normativa, a los que dicha falta de concreción pudiera dar lugar. Así, consideramos que adolece de una delimitación clara del momento en que los alumnos que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 del proyecto pueden incorporarse al Programa de Excelencia, es decir, si la incorporación deberá realizarse en el primer curso de Bachillerato en cuanto que se entiende que el programa diseñado debe abarcar necesariamente los dos cursos de la etapa educativa, cuestión ésta que no se menciona en ningún artículo del texto proyectado. Esta cuestión debería abordarse con mayor detalle en el artículo 3 destinado a fijar las características generales del programa y en el artículo 4.2 al referirse a la participación de los alumnos en el Programa de Excelencia en la opción de aula de excelencia.

El artículo 2 del proyecto establece a quien va dirigido el Programa de Excelencia en Bachillerato que serán los alumnos que finalicen la Educación Secundaria Obligatoria con un buen expediente académico y que deseen cursar el Bachillerato con un alto nivel de exigencia. El mencionado artículo precisa en su apartado 2 los requisitos que deben reunir los alumnos que deseen incorporarse al programa estableciéndolos con carácter alternativo y no acumulativo. El primer requisito es haber concurrido a las pruebas de los Premios Extraordinarios de Educación

Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Madrid. Al respecto conviene recordar que mediante la Orden 750/2011, de 20 de mayo, recientemente modificada mediante la Orden 5281/2012, de 10 de mayo, se regulan los Premios Extraordinarios de Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Madrid, destinados a aquellos alumnos que, habiendo cursado la etapa satisfactoriamente, obtuvieran los mejores resultados en unas pruebas preparadas por la Consejería de Educación. Conforme el artículo 7 de la Orden por remisión al artículo 3 de la misma pueden optar al Premio Extraordinario de Educación Secundaria Obligatoria, previa inscripción, aquellos alumnos que reúnan las siguientes condiciones:

- Haber obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria en la evaluación final ordinaria, con todas las materias de la etapa superadas, en el curso en el que se realice la convocatoria.
- Haber obtenido una nota media igual o superior a 7 sobre 10 en la prueba de Conocimientos y Destrezas Indispensables (CDI) de tercero de la Educación Secundaria Obligatoria, teniendo superadas las dos partes de la misma.
- Haber obtenido en las materias Lengua Castellana y Literatura, primera Lengua Extranjera, Ciencias Sociales, Geografía e Historia y Matemáticas de cuarto de la Educación Secundaria Obligatoria una nota media igual o superior a 8.

El otro requisito que establece la norma proyectada, que como hemos indicado es alternativo, es menos exigente que el anterior pues solo se requiere haber obtenido en las materias Lengua Castellana y Literatura, primera Lengua Extranjera, Ciencias Sociales, Geografía e Historia y Matemáticas de cuarto de la Educación Secundaria Obligatoria una nota media igual o superior a 8 que como hemos visto es uno de los tres

requisitos exigidos para poder optar al Premio Extraordinario de Educación Secundaria Obligatoria.

En opinión de este Consejo si, para el centro directivo promotor del proyecto, resulta relevante que los alumnos que desean cursar el Programa de Excelencia en Bachillerato cumplan con los tres requisitos exigidos para poder concurrir a las pruebas de los Premios Extraordinarios de Educación Secundaria Obligatoria mencionados *supra*, no parece razonable que el proyecto establezca con carácter alternativo uno solo de los referidos requisitos rebajando el nivel de exigencia. Este Consejo considera que podría establecerse como requisitos alternativos haber concurrido a las pruebas o en el supuesto de no haber participado cumplir con los tres requisitos necesarios para poder acceder a las mismas, de esta manera entendemos que el nivel de exigencia, acorde con la finalidad del proyecto, no quedaría perjudicado.

En el apartado 2 del artículo 3 se observa una cierta discrepancia en relación con la parte expositiva del proyecto ya que ésta parece circunscribir el Programa de Excelencia a las modalidades del Bachillerato en Ciencias y Tecnología y Humanidades y Ciencias Sociales toda vez que señala que el Programa está instrumentado “*para aquellos alumnos que tengan o muestren especial motivación o capacidad para profundizar en el conocimiento científico, humanístico y tecnológico así como en los métodos que le son propios*” sin referencia al conocimiento artístico que integra una de las modalidades del Bachillerato (artículo 6 del Decreto 67/2008). El citado artículo 3.2 sin embargo no recoge la exclusión enunciada estableciendo que el Programa de Excelencia se podrá impartir en las modalidades de Bachillerato establecidas en el Decreto 67/2008. Se recomienda que por razones de coherencia de la norma proyectada se clarifique esta cuestión, incluyendo en la parte expositiva el término “*artístico*” en el párrafo que hemos citado.

Por lo que se refiere al artículo 4.2 debemos reiterar lo expresado con carácter general sobre el proyecto, en relación la necesidad de establecer una delimitación nítida del momento en que los alumnos que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 del proyecto de decreto puedan incorporarse al Programa de Excelencia. En el caso de las aulas de excelencia debería clarificarse si la incorporación deberá realizarse en el primer curso de Bachillerato en cuanto que se entiende que el programa diseñado debe abarcar necesariamente los dos cursos de la etapa educativa.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

Atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final segunda debiera ir entrecomillada.

En el artículo 3 apartado 2, el término “*decreto*”, última palabra del apartado, debe de ir la primera letra con mayúscula al referirse a otra norma.

Por otra parte, se observa que siguiendo las indicaciones de los órganos preinformantes se ha suprimido la referencia contenida en el artículo 3.6 a la Consejería de Educación y Empleo y se ha sustituido en el nuevo por la genérica referencia a la Consejería competente en materia de Educación, evitando así los desajustes que pudieran provocar las reestructuraciones departamentales del Gobierno de la Comunidad que en el futuro pudieran llevarse a cabo. De esta forma, además, se homogeneiza con la referencia genérica, contenida en la disposición final primera, al titular de la Consejería competente en materia de educación.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La Comunidad de Madrid ostenta la competencia para dictar la norma proyectada y, una vez consideradas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter de esenciales, puede someterse su aprobación al Consejo de Gobierno, bajo la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*”.

Madrid, 6 de junio de 2012

